

1. Aspectos político-institucionales

Las elecciones a la Diputación General celebradas el 26 de mayo constituyen, como es lógico, el principal acontecimiento político que ha tenido lugar durante 1991 en La Rioja y, como tal, ha condicionado sensiblemente el desarrollo del curso institucional en la Región durante el período que consideramos.

Aunque el análisis electoral general se realiza en profundidad en otro lugar de este Informe, pueden ahora destacarse, para un mejor conocimiento de la situación política regional, algunos datos específicos sobre los comicios mencionados.

La elecciones darían la victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con algo más de sesenta mil votos. Seguido de cerca, a una distancia de mil votos aproximadamente, se situó el Partido Popular (PP). Más alejado de los dos partidos citados, como tercera formación política, quedaría el Partido Riojano (PR), que obtendría poco más de siete mil quinientos votos. Por debajo de esta cifra se situarían las otras dos fuerzas políticas concurrentes a los comicios, esto es, el Centro Democrático y Social (CDS) e Izquierda Unida-La Rioja (IU). La voluntad popular se traduciría, conforme a los criterios legales vigentes, en 16, 15 y 2 escaños parlamentarios en favor, respectivamente, de PSOE, PP y PR.

Así pues, respecto de la anterior Legislatura, los resultados electorales de 1991 clarifican notablemente el panorama político de La Rioja a costa, fundamentalmente, del CDS que pierde la representación parlamentaria de que hasta entonces dispuso en la Diputación General, repartiéndose aparentemente los cuatro escaños de esta fuerza política en la Cámara entre el PSOE y el PP a partes iguales. A su vez, la nueva situación jugará netamente en beneficio del PR habida cuenta que ninguno de los dos grandes partidos -PSOE y PP- alcanzaron un número de votos suficiente para, una vez traducidos aquellos en escaños, asegurar en su favor la mayoría absoluta en la Diputación General. De esta manera, la clave de la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma quedó en manos de los regionalistas, cuyo poder de decisión real y efectivo conforme a los índices de medida del poder en órganos colegiados de uso habitual en la politología, arroja coeficientes superiores al cincuenta por ciento, reveladores de la situación estratégica del PR en el proceso de decisión política.

Aunque, una vez conocidos los resultados electorales, el PR manifestó su plena disposición para entablar conversaciones con vistas a un eventual compromiso político con el PSOE o con el PP indistintamente (de hecho, durante la II Legislatura, el partido regionalista llegó a formar sucesivos gobiernos de coalición primero con el PP y, posteriormente, tras la ruptura de la coalición y el triunfo de una moción de censura, con el PSOE), muy pronto el diálogo quedó circunscrito a las negociaciones entre PR y PSOE (hecho lógico, por otro

lado, si se tiene en cuenta que durante el último año del anterior mandato parlamentario la dirección política de la Comunidad Autónoma se articuló a través de una coalición entre dichos partidos en el seno de la Diputación General y del Consejo de Gobierno).

A resultados de las negociaciones, PSOE y PR renuevan, con algunos matices diferenciales, el pacto de gobierno suscrito por ambas formaciones políticas al final de la II Legislatura, ofreciendo así una imagen de continuidad en la dirección autonómica y asegurando en principio la estabilidad política durante el nuevo mandato, sobre la base de una mayoría parlamentaria absoluta integrada por los Grupos Parlamentarios correspondientes a los dos partidos y de un Consejo de Gobierno de coalición en el que, reservándose los socialistas la Presidencia y la titularidad de seis Consejerías, los regionalistas participarían a través de la Vicepresidencia y de las tres Consejerías restantes. Continuidad y estabilidad son, por tanto, los dos notas destacables en un primer diagnóstico del devenir político de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante el año electoral de 1991, primero de la III Legislatura autonómica.

Ahora bien, no obstante los indudables efectos beneficiosos que para la paz política regional pueden derivarse de un panorama como el descrito (sobre todo en comparación con los agitados avatares de la anterior Legislatura), no podemos dejar de mencionar otras consecuencias, no tan positivas, derivadas también del acontecimiento electoral. En efecto, la precampaña y la campaña electoral previa a los comicios y la subsiguiente negociación política del pacto de gobierno han ocupado prácticamente todo el año, lo que ha conllevado un notable decrecimiento, cuantitativo y cualitativo, de la actividad autonómica institucional que, durante el período de tiempo que consideramos, se ha visto limitada con algunas excepciones al ejercicio de la simple función de administración ordinaria en detrimento, tal y como se señalará posteriormente, de las labores normativas –tanto de la Diputación General como del Consejo de Gobierno– y de otras de mayor trascendencia política y administrativa.

Es de esperar que 1992, una vez recuperado el pulso de la actividad y garantizada en principio la continuidad y estabilidad políticas para la presente Legislatura frente a los sobresaltos de la anterior, sea el año que permita a La Rioja acometer definitivamente el importante reto que desde su propio origen se halla pendiente y que afecta a la propia consideración social y política de la autonomía: la institucionalización organizativa y competencial de la Comunidad Autónoma y, sobre todo, la integración de las Instituciones autonómicas en la sociedad riojana, única forma de hacer olvidar su lastrada imagen (heredada de la Administración provincial a la que absorbió y sucedió en 1982) de simple ente público redistribuidor entre los Ayuntamientos de fondos económicos –precedentes en buena parte de las arcas estatales– y de promover su imprescindible consideración por la opinión pública como auténtica instancia política y de gobierno regional.

2. Actividad normativa

A) *LEGISLACION*

Si la técnica general en años anteriores responde a un bajo índice en el número de Leyes aprobadas por la Comunidad Autónoma de La Rioja, dicha

tendencia no sólo se confirma sino que se acentúa durante 1991 debido, en buena parte, a las razones expuestas con anterioridad. Tan sólo cuatro Leyes fueron aprobadas durante el período que consideramos, concentrándose además la labor legislativa en el primer trimestre del año de suerte que, después del mes de marzo, no resultaría aprobado ningún texto legal y, lo que es más, ni siquiera se acomete la tramitación de nuevas iniciativas legislativas, incluida la obligada Ley de Presupuestos para el ejercicio económico de 1992, que no llegaría a tener entrada en la Diputación General en los plazos estatutaria y legalmente previstos.

Debe reconocerse, no obstante, que las cuatro Leyes aprobadas durante el período que consideramos abordan cuestiones de trascendencia regional y de cierta relevancia política y social, muy especialmente las relativas a la Creación del Servicio Riojano de Salud y a las Elecciones a la Diputación General de La Rioja; a parámetros de mayor tecnicismo, no exentos por ello de importancia, responden las Leyes de Carreteras de La Rioja y de Coordinación de las Policías Locales de La Rioja.

Al margen de lo anterior ha de insistirse en el hecho de que cuatro Leyes autonómicas aprobadas durante un año –aunque sea un año electoral– suponen un bajísimo rendimiento de la Institución parlamentaria que sólo puede hallar compensación en una relativa intensificación de las labores de control político. Más aún, en cuanto, como asimismo puede constatar en años precedentes, las normas legislativas aprobadas suponen, en la mayoría de los casos, una reproducción más o menos literal de disposiciones equivalentes aprobadas en otras Comunidades Autónomas. No se pierde la confianza, empero, en que la estabilidad política que puede aventurarse para la Legislatura que en el presente año se abre, reavive la inquietud legislativa colmando el vacío que aún puede apreciarse en lo relativo, cuando menos, al desarrollo de instituciones autonómicas básicas y de normas estatutarias de contenido programático, buscando al mismo tiempo la satisfacción de las singulares exigencias de una Comunidad Autónoma uniprovincial demográfica y geográficamente muy reducida.

Una mención especial merece la citada Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja. Su aprobación responde, como fácilmente puede suponerse, a la reforma experimentada en 1991 por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General respecto, entre otras cuestiones, del mandato y convocatoria de elecciones en relación con determinadas Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas. Así como dicha reforma implicó a su vez modificaciones en los Estatutos de Autonomía y leyes electorales de algunas Comunidades Autónomas, en La Rioja no era preciso para garantizar el respeto a la nueva legalidad mas que un leve retoque formal de la legislación específica en la materia. Sin embargo, la obra legislativa no se limitó a la simple reforma parcial de la Ley entonces vigente y se dió a luz un nuevo texto legal completo. El hecho puede encontrar justificación en la pretensión de asegurar una más perfecta adecuación de la Ley electoral de La Rioja a la normativa de régimen electoral general, no sólo en relación con los aspectos que habían sido objeto de reciente modificación sino en su integridad, persiguiéndose con ello salvar algunas deficiencias que al efecto habían sido detectadas (reproducción frecuente de preceptos de régimen electoral general directamente aplicables, ausencia de regulación autonómica en relación con ámbitos competenciales disponibles, defectuosa regulación de ciertas materias, etc...). Llamativo es, no obstante, que toda una Ley electoral resulte aprobada por el Pleno de la Diputación General

en lectura única; sin embargo, este hecho, inserto en un frenético panorama de reformas contra reloj y por el mismo procedimiento de Leyes orgánicas, Estatutos de Autonomía, Leyes electorales autonómicas y demás disposiciones de inferior rango al objeto de llegar a la cita electoral en la fecha deseada, quizás carezca de trascendencia. En realidad, es este proceso general de reformas electorales vivido en 1991 el que requiere de una profunda reflexión política y de un escrupuloso análisis jurídico respecto de su incidencia en el concepto mismo de autonomía y en el papel de los Parlamentos territoriales como la natural representación de ésta.

B) ACTIVIDAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE GOBIERNO

La actividad normativa del Consejo de Gobierno de La Rioja durante el año 1991 responde básicamente a los mismos parámetros de valoración de años precedentes.

En efecto, predominan sobremanera los Decretos de naturaleza organizativa entre los que destacan aquellos a través de los cuales se procede a una reestructuración de las Consejerías y a una redistribución de sus competencias a raíz de las elecciones de 26 de mayo y del pacto de gobierno formalizado entre PSOE y PR (así, Decretos 8/1991, 26/1991, 27/1991, 28/1991, 29/1991 y 60/1991). En virtud de las normas citadas se crea la nueva Consejería de Medio Ambiente y se introducen modificaciones en las funciones y estructura organizativa de las Consejerías de Administraciones Públicas, Educación, Cultura y Deportes e Industria, Trabajo, Turismo y Comercio, que pasan a denominarse, respectivamente, Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, Consejería de Cultura, Deportes y Juventud y Consejería de Industria Trabajo y Comercio. Novedoso resulta al respecto el traspaso competencial de las materia de turismo y educación hacia la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas y la Vicepresidencia. Incluimos entre estas normas organizativas también aquellas que tienen por objeto la creación o modificación de la composición de órganos colegiados de diversa naturaleza a través de los que se pretende hacer efectivo en la Administración autonómica el principio de participación ciudadana o de las organizaciones sociales más representativas en materia, por ejemplo, de vivienda, turismo etc... (Decretos 4/1991, 9/1991, etc..).

Numerosas son también las disposiciones normativas gubernamentales de carácter subvencional; entre ellas se ha de destacar el Decreto 1/1991 por el que se procede a dictar normas ejecutivas del Plan Regional de Obras y Servicios, verdadera pieza capital de la función administrativa en una Comunidad Autónoma uniprovincial donde la relación entre los niveles autonómico y local se entabla de forma directa. En definitiva, es este Decreto y el equivalente anual del mismo el que da virtualidad en buena medida a un altísimo porcentaje de las inversiones incluidas para cada ejercicio económico en la Ley de Presupuestos.

Respecto de años anteriores se puede constatar un cierto aumento de disposiciones en materia de servicios sociales y sanidad (Decreto 2/1991, 10/1991, 14/1991, 24/1991 etc..) procedentes en su inmensa mayoría de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social que, sin duda, ha resultado ser el Departamento menos afectado por el fenómeno general de decrecimiento de

la actividad normativa como consecuencia de las elecciones. Es ello debido probablemente a la necesidad de desarrollo y ejecución de una de las más importantes Leyes aprobadas en este año —la de Creación del Servicio Riojano de Salud—. Pero no es sólo en este campo donde puede constatarse la producción de Decretos ejecutivos o que traen causa de norma legal anterior; también en otros ámbitos materiales como el funcionarial (Decreto 78/1991) o, inevitablemente, el electoral (Decreto 7/1991), se pueden hallar normas administrativas de ejecución que, afortunadamente, son este año más frecuentes que en anteriores períodos.

3. Actividad parlamentaria de control

La actividad parlamentaria de control al Consejo de Gobierno desplegada en el seno de la Diputación General de la Rioja sigue siendo, como en años anteriores, la labor de superiores magnitudes entre aquellas que la Cámara regional tiene encomendadas, sobre todo en relación con la que paradójicamente sigue siendo considerada como función típica de la institución parlamentaria, la función legislativa; estos planteamientos parece que deben ser reconsiderados, al menos en relación con determinadas Cámaras parlamentarias autonómicas. Probablemente, los estrechos límites competenciales entre los que se desenvuelve la actuación de la Comunidad Autónoma de La Rioja permitan explicar el predominio en sede parlamentaria del debate sobre la decisión y, en definitiva, de la actividad política y administrativa sobre la legislación.

En este año, en el que las elecciones autonómicas han condicionado el ejercicio de cualquier función política, puede afirmarse que la labor parlamentaria de control también se ha visto notablemente influida por el ambiente electoral, aunque en un sentido inverso al que aquél acontecimiento ha afectado a la función legislativa. En efecto, así como se ha podido constatar un neto decrecimiento del índice de Leyes aprobadas durante el año, el número de iniciativas de control tramitadas en el seno de la Cámara en ese mismo período de tiempo han superado con creces las cifras del año anterior, sobre todo durante los seis meses previos a las elecciones, de lo que puede deducirse que el ambiente de precampaña electoral, como parece por otra parte lógico y saludable, se dejó notar en primer término en la Cámara de expresión y representación política del pueblo riojano. El intenso ritmo propio del tiempo preelectoral contrasta, no obstante, con el bajo nivel de intensidad en la actividad de control una vez celebrados los comicios, de suerte que, una vez constituida la nueva Cámara esta no volvería a recuperar el pulso normal de su actividad hasta finalizado el año prácticamente.

Respecto de las materias sobre las que versan las iniciativas en cuestión, vuelven a ocupar los primeros puestos entre las ocupaciones y preocupaciones de los parlamentarios las cuestiones agrícolas y, en especial, las relacionadas con la vitivinicultura; otro de los temas que recurrentemente y con planteamientos divergentes se ha presentado en la Cámara afecta a la previsiblemente pronta creación de la futura Universidad de La Rioja, objetivo político que, sin reservas, ha sido asumido como propio por la totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Por lo demás, la tendencia apuntada en años anteriores acerca de la concentración de iniciativas parlamentarias de control en sede plenaria en

detrimento de la competencia propia de las Comisiones se ha confirmado en 1991, lo que obliga a sugerir de nuevo una reflexión acerca de la adecuada configuración de las Cámaras regionales de más pequeñas dimensiones y sobre el papel que a las Comisiones corresponde representar en el seno de aquéllas, sobre todo cuando su elevado número resulta, como sucede en la Diputación General de La Rioja, desproporcionado respecto de la composición de la Asamblea misma y del propio ámbito competencial autonómico.

4. Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma

El nivel de conflictividad de La Rioja con el Estado continúa siendo el más bajo de entre todas las Comunidades Autónomas. Un único recurso de inconstitucionalidad –el promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja– se ha llegado a presentar contra disposiciones autonómicas; su resolución se halla aún pendiente y la única novedad en su tramitación experimentada en este año ha sido el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados dispuesto por el Tribunal Constitucional. En cualquier caso, el tema principal que ha centrado las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado ha sido el antes mencionado de la futura Universidad de La Rioja; la presión ejercida desde las instancias regionales –carentes de competencias en materia de educación– sobre las centrales parece hallarse próxima a dar sus frutos en un empeño regional desde hace años promovido. Al margen de la cuestión citada es frecuente la firma de convenios con el Estado a través de distintas Consejerías y sobre materias de diversa índole.

Las relaciones con otras Comunidades Autónomas, siguiendo la tónica general, han sido prácticamente inexistentes, alejándonos así de fórmulas de cooperación usuales en Estados compuestos.

Respecto de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Administración Local, las modalidades de tutela, coordinación de servicios municipales (de la que constituye un buen ejemplo la aprobada Ley de Coordinación de las Policías Locales de La Rioja), suplementación de los mismos en casos de insuficiencias locales y, sobre todo, las técnicas subvencionales canalizadas a través del Plan Regional de Obras y Servicios constituyen las vías formales habituales en que aquella relación se concreta.